

Hoja de ruta para la inclusión de asentamientos urbanos autoconstruidos.

Las experiencias de los PHFB y talleres AICA-Caracas, un inicio de observatorio. Tool box de gestión.

Roadmap towards the inclusion of self-built urban settlements.
The experiences of the PHFB and AICA-Caracas workshops, a start of observatory of management instruments.

María Isabel Espinosa Marturet.

Master Desarrollo Urbano y Territorial, Universidad Politécnica de Cataluña

Palabras clave: asentamientos autoconstruidos, manzana de condominio, unidad funcional, proyecto de ciudad, tool box, hoja de ruta.

Keywords: self-built settlements, condominium block, functional unit, city project, tool box, roadmap.

Resumen:

El barrio autoconstruido es ciudad. Los habitantes de las ciudades en Latinoamérica han participado informalmente en los procesos de construcción de su hábitat y en la transformación del espacio urbano por más de 60 años. "Más de la mitad de la población del mundo vive hoy en ciudades. La inmensa mayoría en los países en desarrollo. Uno de cada tres habitantes no tiene otra opción que vivir en alojamientos precario..." dice Joan Macdonald (Espinosa, 2018:131). La lectura renovada de asentamientos autoconstruidos es necesaria si queremos incidir en su transformación, tomando en cuenta que esta forma de urbanización extendida ha persistido por décadas; consolidando la distancia entre el barrio informal y la ciudad formal, sin el debido mejoramiento de la calidad de vida.

Para responder a viejos problemas y a nuevas situaciones y demandas, se requiere una visión del problema que sume nueva instrumentación.

A partir de las lecciones aprendidas en los Proyectos de Habilitación Física de Barrios (PHFB) en los que hemos participado (2000-2008)¹, El barrio es ciudad 2007- 2014 (Espinoza, 2008) y en el taller de Acciones de Integración para Caracas (AICA) 2018, como próximo paso, se presentan y formulan instrumentos urbanos para la integración a la ciudad de los asentamientos marginados y su incidencia en el proyecto de ciudad. Una especie de tool-box construida y compartida por ciudadanos, técnicos y la institución, una <hoja de ruta> para la integración del barrio con la ciudad; aquí presentamos algunas certezas, formulamos preguntas y proponemos algunas ideas que abran un camino posible y flexible entre la ciudad y el barrio.

Abstract:

Self-built settlements are city. The inhabitants of cities in Latin America have informally participated in the process of building their habitat and in the transformation of urban space for more than 60 years. "More than half of the world's population lives in cities today. The vast majority in developing countries. One of three inhabitants has no other option than to live in precarious accommodation..." says Joan Macdonald (Espinosa, 2018:131). The renewed reading of self-built settlements is necessary if we want to influence their transformation, taking into account that this form of widespread urbanization has persisted for decades, consolidating the distance between the informal neighborhoods and the formal city, without the proper improvement of the quality of life.

To respond to old problems and new situations and demands, a vision of the problem that adds new instrumentation is required.

From the lessons learned in the Physical Habilitation of Poor Neighborhoods (PHFB) in which we have participated (2000-2008), *The neighborhood is the city* 2007-2014, and subsequent Integration Actions for Caracas (AICA) 2018 workshop, as a next step, urban instruments are presented and formulated for the integration of marginalized settlements into the city and their impact on the city project. A kind of tool-box built and shared by citizens, technicians and the institution, a <roadmap> for the integration of the neighborhood with the city; presenting some certainties, asking some questions and proposing some ideas to open a possible and permanent path.



Fig 1 Collage digital. Petare meets Anet. Fuente: artista Pepe López Reus, 2015.

Antecedentes

Hemos interpretado e interpelado los instrumentos que se derivaron de los Proyectos de Habitación Física de Barrios (PHFB), derivando, buenas prácticas, planes, proyectos y obras con la necesidad de trabajar en otras escalas más allá de la local; incorporando nuevas consideraciones urbanas de alcance metropolitano y territorial. El barrio es ciudad 2007- 2014 (Espinoza, 2008). Propuestas que retomamos y ensayamos en otros barrios de otros municipios con la participación de la institución, técnicos y comunidad durante el taller de Acciones de Integración para Caracas (AICA) 2018.

Introducción

“Las ciudades de Latinoamérica tienen culturas diversas y rasgos específicos que las diferencian entre sí. Por lo que nos encontramos con una primera consideración a escala territorial sobre el rol que juega la especificidad de cada ciudad en los análisis y diagnósticos y luego en planes y proyectos urbanos. Una segunda consideración a partir de la primera es el papel que juega cada pieza del mosaico de la ciudad en el sistema urbano, cada fragmento de la ciudad dentro del todo.” (Espinoza, 2018:117)

Con las observaciones desarrolladas en los PHFB, en la experiencia de trabajo en el barrio Tacagua - Ojo de Agua – en Caracas, generamos nuevos argumentos para admitir las distintas expresiones y formas urbanas; estrategias de intervención urbana, instrumentos de gestión donde al enfoque local se suma el territorial; acciones posibles que esperamos haga factible la ciudad deseada por sus habitantes.

Comentaremos en resumen 2 aproximaciones complementarias en dos escalas. Una se podría traducir en forma de norma y la otra como estrategia. La primera se refiere a la ordenación del suelo, derivada de la reestructuración del tejido urbano, que busca diferenciar el suelo público del privado. La segunda aproximación presenta la visión de ciudad en red, donde se reconoce el rol del barrio (asentamiento autoconstruido) dentro de la ciudad. Ambas miradas han sido claves en el proceso de darle forma a los instrumentos urbanos que presentamos para la inclusión.

La norma se refiere a las consideraciones para la incorporación del barrio a la estructura institucional municipal. Reconociendo los valores de la escala de barrio (una visión en positivo) y el valor de la participación de los habitantes del barrio con plenos derechos y deberes de ciudadanía. *La estrategia*

propone un maridaje efectivo y eficiente del barrio con la dinámica de la ciudad que consideramos es necesario vaya acompasado con el planeamiento y desarrollo a escala metropolitana.

Comentaremos sobre la ciudad inclusiva, en un siglo donde tenemos en el mundo favelas de más de millón de habitantes (Kibera en Kenia), estas formas de urbanismo generadas por procesos de urbanización que ya llevan más de 50 años produciéndose y sufriendose. y sus habitantes padeciendo los problemas que de ellas se derivan.

Buscamos acercarnos al problema de los asentamientos autoconstruidos con una aproximación alejada de soluciones remediales y universales. Una visión en positivo de la ciudad marginal, que incorpora los aportes de los habitantes urbanos (formas de vida en red de cooperación) en la construcción de la ciudad. Pensamos que son posibles nuevas propuestas de transformación urbana que creen ciudadanía -la ciudad practicada.

En este sentido, la ordenación del suelo es clave en la regeneración de la ciudad autoconstruida, aparte de los temas de legalización y regularización de tenencia inherentes a estos procesos. Sin embargo con las mejoras de las propuestas de regularización de tenencia de suelos, se observa que la segregación se mantiene. (Fernandez, E 2011)

Proponemos consideraciones que van más allá de la aproximación técnica y legal de los procesos de ordenación. Sumando una visión urbana-social que se solape con la legal, para constituir un instrumento urbano, una fórmula holística de ordenar el suelo. Proponemos un marco legal renovado para regular la forma urbana que incorpore los valores sociales de estas comunidades. Ordenar y hacer visible la diferenciación de suelo público y privado, y sus derivados, semipúblico y semiprivado, que están presentes en estas comunidades, aunque no sea de facto. Insistimos que esta *fórmula* podría transformar y facilitar el proceso de urbanización con la cooperación de la ciudadanía.

En este documento pretendemos repasar algunos temas de trabajo que hemos abordado en estos años de manera resumida y esbozar temas de gestión posible para una investigación, que aporte continuidad al trabajo avanzado hasta ahora. Presentamos un texto informativo, a manera de manifiesto, reivindicación compartida y convocatoria; el objetivo es hacer visible lo emprendido para el traspaso utilitario de este conocimiento para su uso o réplica en otros barrios nacionales o latinoamericanos.

Pretendemos que este trabajo continúe, coopere con soluciones y pueda traspasarse desde su fuente directa, Tacagua Ojo de Agua en Carcas, a otras realidades análogas. Para ello hay un camino a seguir, preguntas a responder y formulación de instrumentos. Retos, ejes de trabajo y actuaciones estratégicas que abordar. Aquí esbozamos ese camino como una posibilidad que apunte hacia una ciudad inclusiva y diversa.

Nota: Los PHFB dejaron de ser política urbana prioritaria desde el 2006, por lo que la gestión de obras físicas del barrio ha sido incipiente; sin embargo, en el aspecto social, hay que reconocer que la antes débil organización comunitaria se ha transformado en una comunidad con un fuerte liderazgo y organización capacitada para su autogestión y administración. Está por verse si podrán cogerse con la institución pública, la obra pública que el barrio requiere. (Espinoza, 2018:139)

Podemos decir que Venezuela es un país que en no contempla como objetivo la integración urbana social propuesta. Las situaciones coyunturales de más de 15 años no los demuestran.

1. Entre la Norma y la estrategia: nuevos instrumentos para la inclusión.



Fig 2 Manzana de Condominio en el Proyecto de Habilitación Física de Barrios de Tacagua-Ojo de Agua, Caracas
Fuente: Elaboración propia Espinoza M.I. y Loaiza A. (2003)

1.1. De los PHFB y de los talleres AICA / interpretación e interpelación.

“La propuesta de reorientación del Proyecto de Habilitación Física del barrio de Ojo de Agua (PHFB) a fin de integrar un grupo de asentamientos autoconstruidos del oeste de la Caracas Metropolitana, pretende la integración jurídica y física del Barrio Tacagua - Ojo de Agua con el Municipio Libertador.

Esta idea de reorientación de los PHFB sólo pudo nacer después de una intensa experiencia de intercambio con la comunidad y profesionales técnicos durante casi 3 años. Ello nos permitió encontrar respuestas «desde adentro»; comprendimos el significado que representaba para estas comunidades la integración urbana, tan deseada por los habitantes segregados de nuestras ciudades.” (Espinoza, 2018:136)

1.2 La norma. Formas de ordenación del suelo.

La Manzana de barrio (Manzana de condominios en los PHFB) agrupa conjuntos de condominios (20 viviendas por condominio), con un número variable de viviendas por manzana (40, 60, 80) y el número depende del ajuste a la estructura de la trama urbana existente. Define el suelo urbano y establece nuevas densidades, plantea previsiones para el crecimiento urbano y también determina usos, tanto para vivienda como para nuevos equipamientos dotacionales y actividades productivas, que se traducen en una ordenanza por Manzana.

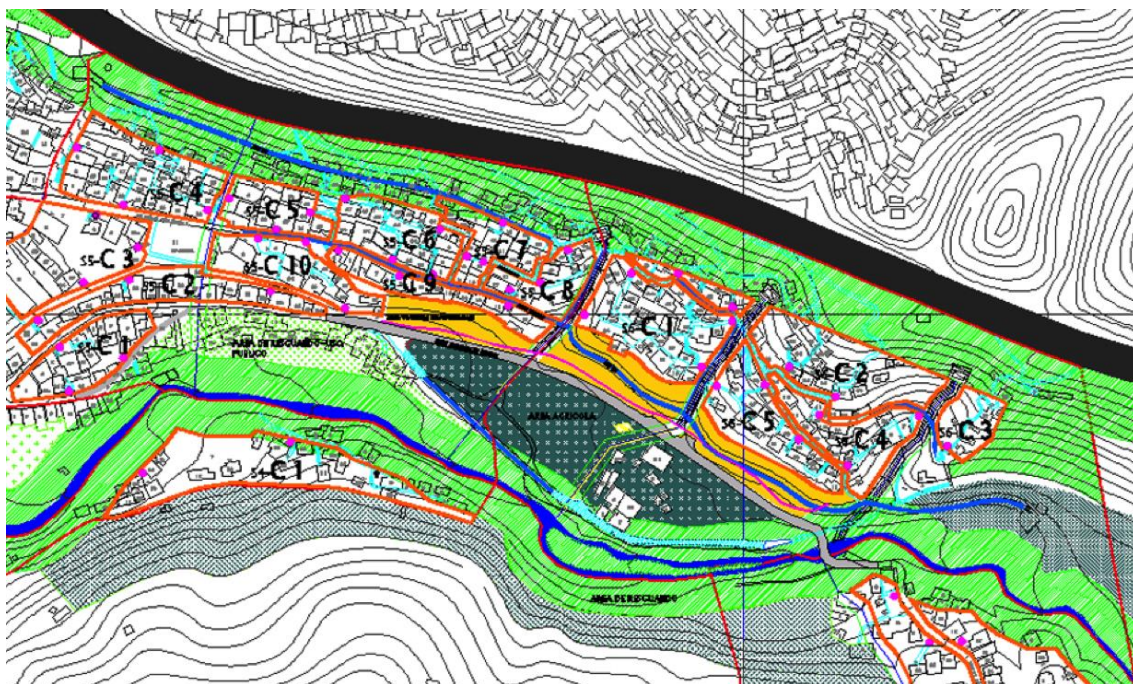


Fig 3 Manzana de Condominio en el Proyecto de Habilitación Física de Barrios de Tacagua-Ojo de Agua, Caracas
Fuente: Elaboración propia Espinoza M.I. y Loaiza A. (2003)

La clave de la regeneración de la ciudad por medio de ordenación del suelo urbano para el barrio/tugurio.

“La ordenación de suelo para la regularización de asentamientos informales es un proyecto que entiende que los procesos de legalización y regularización de la tenencia de suelos, puede estar vinculado a los procesos de urbanización y construcción de ciudadanía.” (Espinoza, 2018:179)

Este instrumento urbano establece un proceso de gestión mixta, ciudadanos y alcaldía, que ordena el suelo urbano. Al mismo tiempo incorpora a los habitantes y por lo tanto construye un proceso didáctico, de traspaso de saberes y formación de ciudadanía. Además, simplifica un desproporcionado proceso de entrega de títulos de propiedad, ya que una Manzana de Condominios funciona como un edificio en horizontal. Permite así mismo, revisar formas de organización, definición de espacios públicos, privados, semiprivados (espacios vecinales) y semipúblicos (los jardines de condominio que preservan espacio libre en el tejido compacto de los barrios)... Este instrumento urbano ...tiene la virtud, de reconocer y valorar las formas de organización espontánea que en muchas ocasiones traduce valores de solidaridad social. La manzana se conforma a partir de la geometría de la trama existente. (Espinoza, 2018)

El problema de las políticas públicas urbanas al focalizarse en la vivienda para resolver los problemas nos desvían de las soluciones para un hábitat sostenible. La producción de viviendas masivas y *en cualquier territorio*, vivienda económica *en cualquier sitio*, es insostenible. El alto costo de la vida, las enormes distancias hasta las fuentes de trabajo, la falta de empleo local etc. suma a la degradación. La vivienda, a pesar ser de bajo costo, es abandonada, esa es la fórmula del fracaso de desarrollos de viviendas periféricas. Todo esto, sumado a las perversiones del mercado inmobiliario formal e informal en las zonas sin servicio, hacen insostenible y temible cualquier inversión urbana. Se pasa rápidamente de la emergencia a la precariedad. La ya legendaria película del 2002, La ciudad de Dios dirigida por Fernando Mireilles y Kátia Lund lo ilustra, muestra el Ouróboros, el eterno retorno y como se perpetua el proceso de

marginalidad. Una visión renovada del territorio urbanizado de los asentamientos marginados, es necesaria.

Una cuestión relevante en este tema es la definición de la vivienda: la casa unifamiliar vs la vivienda colectiva y progresiva. La necesidad de un nuevo marco legal para proteger el derecho a la vivienda, pero cual vivienda? La referencia, sobre las casas obreras sin cocina y con cocinas comunitarias (soporte comunitario), la casa productiva (Muxi, 2020²), por ejemplo, expresan la diversidad posible. La opción en programas de vivienda es importante para evitar abandono y degradación del hábitat. También al permitir pequeñas y domésticas empresas dentro del área de viviendas, se puede beneficiar a la comunidad. Hay formas actuales y renovadas de organización vecinal como los *co-housings* que no son nuevas, Es importantes hacer visible y poner en valor esta organización existente.

Hay múltiples ejemplos de formas de vida adaptadas a estructuras de viviendas que ofrece el mercado legal o ilegal. Donde una vez ocupadas, los mismos habitantes, varían los programas iniciales previstos, las comunidades se organizan con todo tipo de usos que se superponen para hacer productiva la vivienda y funcional el hábitat; peluquerías, comedores, abastos, guarderías, talleres de mecánica, alquileres de electrodomésticos etc. un ejemplo extremo es la torre David en Caracas, un edificio rascacielos que quedó a medio construir y que se convirtió en una favela vertical. Independiente de que fuera una toma organizada y perversa, reflejan la organización de la comunidad y formas de cooperación para poder hacer vida. Lo que quiero ilustrar es el criterio de ordenación del suelo en manzanas de condominio y sus variantes. Por un lado intenta conservar los valores de solidaridad y organización que existen en estas comunidades, y por otra parte regular el crecimiento urbano para evitar la degradación.

Dotar a los barrios de la calidad debida (de vida), es lo que nos proponemos con esta aproximación a la ordenación del suelo en forma de Manzana de barrio. En los caminos cortos está la salvación (Delmont, 2020³).

Manzanas cooperativas, manzanas colectivas y la vivienda gradual planteada en el PHFB de Tacagua en Ojo de Agua plantea propiedad colectiva y para el suelo público la manzana municipal, la propiedad municipal, mirar nuevas formas de propiedad, también forma parte de la propuesta del PHFB para Tacagua. Lo que se quiere es regular el crecimiento resguardando valores de la comunidad. Procesos de transformación que en su implementación supone ir de la mano de sus habitantes.

“Hay que apuntar que la sola titulación no es la solución, y que las mejoras urbanas con titulación tampoco han sido suficiente. Entonces incorporar este tercer pilar **técnico urbano al tema legal y social**, con la **Manzana de Condominio** puede representar un valioso instrumento de gestión para la regularización de asentamientos informales.” (Espinoza, 2018:181)

La zona R3 – (UDU1.4s Tacagua) rige en áreas desarrolladas originalmente en base de edificaciones autoproducidas y en áreas para vivienda de sustitución y de viviendas destinadas a relocalizar viviendas de sustitución de las Unidades de Desarrollo Urbano vecinas (de factura convencional), que se construirán en las parcelas conformadas a esos efectos. Se destina al uso residencial y admite usos adicionales de carácter complementario para la vivienda. La zona alcanza una densidad neta de población igual a trescientos treinta habitantes con diez centésimas por hectárea (330,10 hab/ha) equivalente a sesenta y ocho viviendas setenta y siete centésimas por hectárea (68.77 viv/ha) a razón de cinco habitantes con una décima por unidad de vivienda (5.1hab/viv).

UDU 1.4 - TACAGUA - Suelo por vivienda y viviendas por hectárea (con índices de suelo en enteros y ajuste de densidades)											
USO	Identificació	Area	Area	Area	No.	No.	No.	Total	Promedio	Densidad	Densidad
	de la manz	Privada	Semiprivada	Total	viviendas	viviendas	nuevas	No.	de suelo	net	net
	(MC)	(m2)	(m2)	(m2)	existentes	de c. V	viviendas	viviendas	m2/viv	viv/ha	hab/ha
R3	MC-1	3,355.53	613.22	3968.74	30	0	30	60	66.00	151.52	550.00
R3	MC-10	2,088.31	601.64	2689.95	0	0	42	42	64.00	156.25	567.19
R3	MC-11	2,063.31	310.26	2373.57	0	0	28	28	84.00	119.05	432.14
R3	MC-12	1,220.59	128.71	1349.30	3	0	18	21	64.00	156.25	567.19
R3	MC-13	3,725.90	948.03	4673.93	6	0	40	46	101.00	99.01	359.41
R3	MC-14	2,040.10	576.08	2616.18	4	0	33	37	70.00	142.86	518.57
R3	MC-15	3,568.90	348.02	3916.92	32	0	14	46	85.00	117.65	427.06
R3	MC-16	2,454.20	1,970.07	4424.27	0	0	64	64	69.00	144.93	526.09
R3	MC-17	1,751.62	131.88	1883.50	3	0	16	19	99.00	101.01	366.67
R3	MC-18	2,174.25	159.33	2333.58	0	0	24	24	97.00	103.09	374.23
R3	MC-5	4,925.80	1,518.50	6444.30	27	-	40	67	96.00	104.17	378.13
R3	MC-6	1,536.38	685.14	2221.52	3	-	32	35	63.00	158.73	576.19
R3	MC-7	5,407.42	1,672.41	7079.83	29	17	72	118	59.00	169.49	615.25
R3	MC-8	4,333.01	2,120.57	6453.58	32	-	47	79	81.00	123.46	448.15
R3	MC-9	3,122.56	1,376.25	4498.81	21	8	16	45	99.00	101.01	366.67
St R3	ZONA R3	43,767.88	13,160.11	56927.98	190	25	516	731	77.00	129.87	471.43
Total	DNAS R1,R2,	183,364.14	48,041.09	231,405.23	1,613	106	516	2235	103.00	97.09	

Fig 4 Propuesta de ordenanza de la Manzana de Condominio/ Proyecto de Habitación Física de Barrios de Tacagua-Ojo de Agua, Caracas .2003 Fuente: M.I.Espinoza Marturet

1.3 La estrategia y la unidad funcional.

Vivienda y periferia entendida como un territorio poliurbano de la ciudad supone una visión del territorio con múltiples centros, que incorpora la diversidad de tejidos urbanos, el sistema intermodal en la movilidad, la imagen de la ciudad dentro de la ciudad. Las ciudades que se expandieron a partir de la revolución del coche cuando sustituyó aceleradamente la gigante red de tren que había en una buena parte del territorio de los países en Latinoamérica, cambió el modelo de las ciudades; de ahí la necesidad de revisar y transformar modelos de urbanización con criterio de accesibilidad y movilidad sostenible entre otros temas.

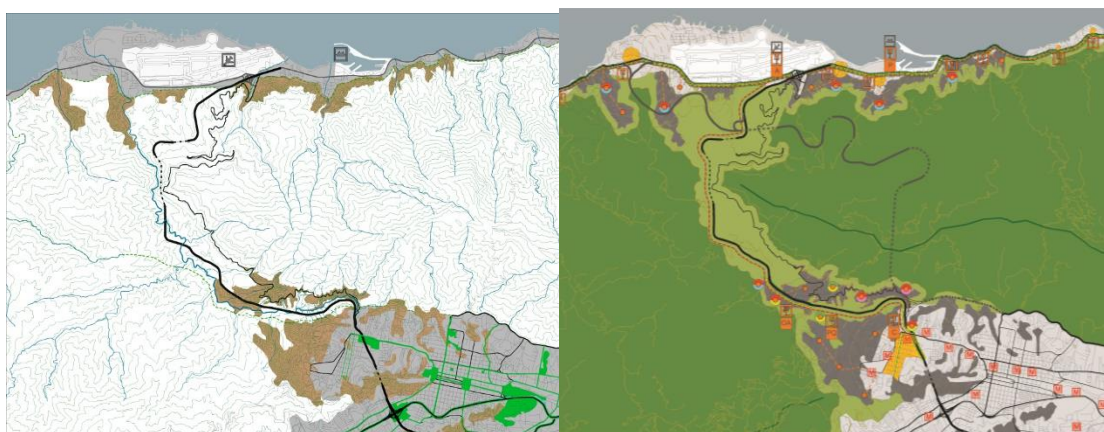


Fig 5 Fuente: “El barrio es ciudad. Consideraciones, estrategias y líneas de acción para la transformación urbana de la ciudad auto construida. Caso de estudio: ‘Ojo de Agua’, Caracas”, elaboración propia Espinoza M.I. (2008)

En las políticas habitacionales es necesaria la conversión de los planes de viviendas en periferias y es importante que *propuestas de transformación de la ciudad* (Propuestas de planes de escala intermedia) se sumen a los planes locales (programas y planes PHFB).

Planes que estudian las relaciones entre sus piezas periféricas, como partes de un mosaico es lo que proponemos con el plan base para Ojo de Agua y para 2 barrios en 2 municipios de Caracas en el taller AICA del año 2018. Mostramos el vínculo entre la ciudad y el barrio. La metodología de plan base nos apoyó para determinar *las Unidades funcionales* para cada barrio a escala metropolitana y proponer líneas de acción para integración urbana de los barrios.

La necesidad de ciudad es la razón base del nacimiento de asentamientos autoconstruidos.

NOTA: El PHFB no contemplaba consideraciones de alcance metropolitano, y durante el proceso, en muchas situaciones, la comunidad junto a los profesionales técnicos observamos que era necesario una visión hacia fuera del barrio que articulara la transformación urbana con los territorios vecinos.

El barrio/tugurio es ciudad (Espinoza, 2008), presenta la visión de ciudad en red, donde se reconoce el rol del barrio dentro de la ciudad, con una necesidad evidente de regulación de los procesos de integración del barrio a la ciudad, en el planeamiento a escala metropolitana. El proyecto a escala local ordena y crea normas en el barrio autoconstruido. Sin embargo, creemos que necesariamente debe vincularse a proyectos de la Ciudad para salir de la marginación. Es necesario entender las *demandas de ciudad* para la inclusión.

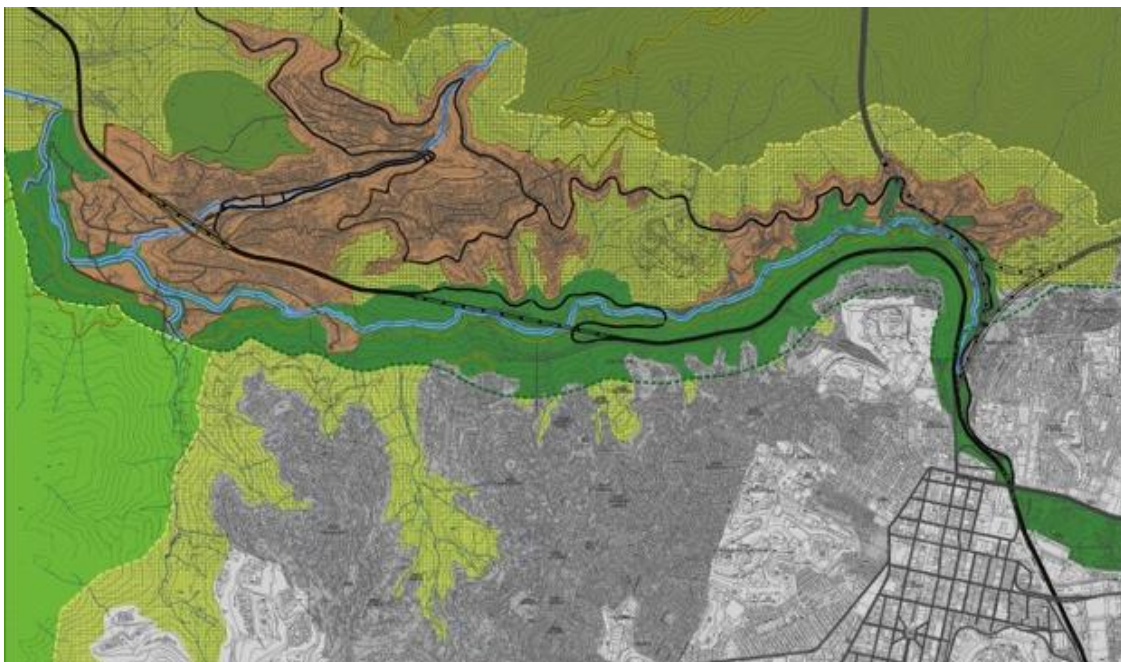


Fig 6 Fuente: “El barrio es ciudad. Consideraciones, estrategias y líneas de acción para la transformación urbana de la ciudad auto construida. Caso de estudio: ‘Ojo de Agua’, Caracas”, elaboración propia Espinoza M.I. (2008)

“Forman parte de esta visión metropolitano La interpretación de resultados del proyecto local, las lecciones aprendidas, la historia del nacimiento del barrio y su vinculación a la ciudad desde su origen. Sus formas de crecimiento son parte de programas y propuestas de reorientación del proyecto de barrios con una visión metropolitana y territorial. La propuesta que se presenta para Ojo de Agua a partir del proyecto local, se hace en forma de proyectos urbanos con este enfoque; acciones y propuestas de interés colectivo para la ciudad y el barrio. Como ejemplo, la propuesta, del sistema de transporte público entre Caracas y su puerto y aeropuerto internacional- visto como proyecto urbano y no solo como dotación de infraestructura- incorpora en la línea del sistema de alta movilidad los territorios de barrios vecinos en

lugar de darle la espalda. Proyectos de escala metropolitana que se suman al proyecto local y que integran significativamente el barrio a la ciudad.” (Espinoza, 2018:182)

“Es pertinente que los procesos de Habilitación de los barrios autoconstruidos, se vinculen a las estrategias de escala metropolitana de accesibilidad y movilidad, de equipamiento público, de sistemas de áreas verdes, de proyectos de medio ambiente de la gran ciudad. Apostemos a un territorio inclusivo donde la diversidad urbana se conciba con una visión en positivo, como un recurso y no como un problema” (Espinoza, 2018:182,183)

A continuación listo las consideraciones del trabajo acometido con Ojo de Agua que ilustran el argumento:

“-Definición del territorio de integración, lo que llamamos Unidades Funcionales, son polígonos que demarcan áreas de funcionalidad entre las dos ciudades formal e informal, que no necesariamente tiene que ver con la división político administrativa. En el caso de Ojo de agua está determinada por la relación del barrio con el centrourbano más cercano y popular, Catia.

-Vocación municipal. Hay que revisar el rol que juegan los territorios de asentamiento informal dentro de su municipio. Una sola respuesta a la pregunta de cuál es la vocación urbana de un barrio puede brindar las soluciones a la integración deseada... (En las encuestas a los habitantes de Ojo de agua donde se les preguntaba a que municipio pertenecían, la respuesta consideraban que los dos municipios vecinos eran considerados territorios de referencia laboral, comercial y educativa).

-Visión de ciudad en red. La ciudad de centralidades que se vinculan de forma heterárquica, es decir se complementan, no compiten, admite pequeñas centralidades en el sistema.

-Infraestructura con urbanidad. Es el desarrollo de la movilidad hacia nuevas formas que incorporen transporte y nuevos medios de accesibilidad con criterio urbano.

-Construcción de Nuevos Paisajes urbanos, pretende integrar propuestas de Grandes proyectos urbanos (GPU), aquellos que transforman estructuralmente patrones de uso de la ciudad y que pueden generar nuevas dinámicas.... (como por ejemplo los posibles proyectos de transporte público entre la ciudad el aeropuerto y puerto y trasbordos en el barrio).

-Establecer suelo público y lotes estratégicos, territorios claves para establecer los vínculos con la ciudad.” (Espinoza, 2018:183)

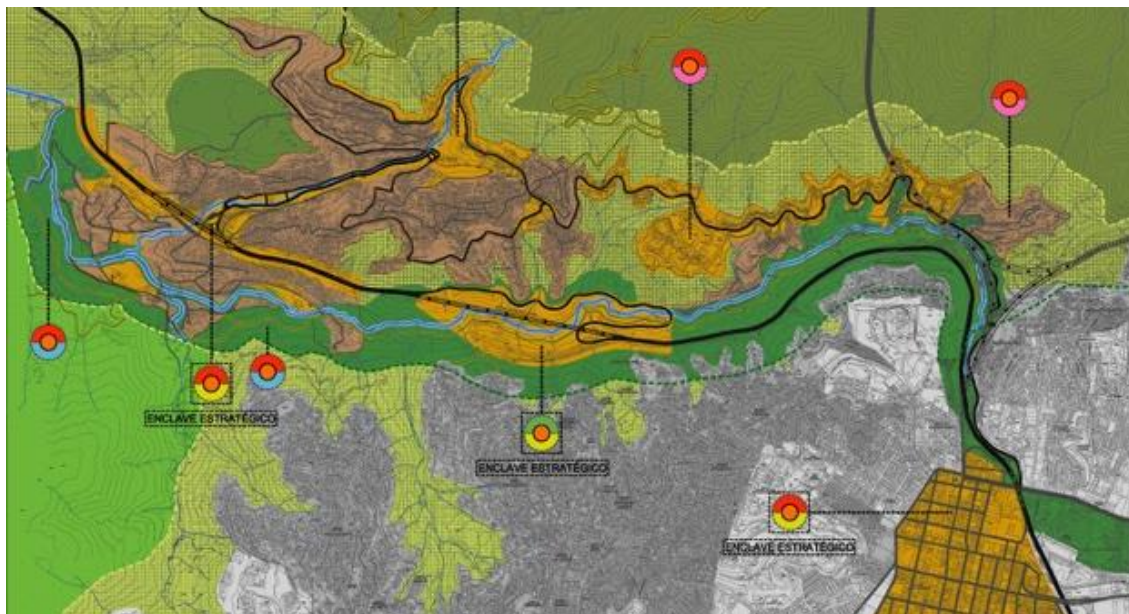


Fig 7 “El barrio es ciudad. Consideraciones, estrategias y líneas de acción para la transformación urbana de la ciudad auto construida. Caso de estudio: ‘Ojo de Agua’, Caracas”, elaboración propia Espinoza M.I. (2008)

A las consideraciones y líneas de acción anteriores se suma el concepto de *Unidad funcional* que acota los territorios donde concurre el barrio e interactúa con la ciudad. Para proponer posibles proyectos programas o planes a escala de aproximación inmediata.

La propuesta de *Unidades Funcionales* contempla establecer las actuaciones metropolitanas y las prioridades, así como coadyuvar en la formulación de proyectos que promuevan la equidad, la integración y la concertación social.

En el 2017 se concretó un taller bajo el nombre de Acciones Integradoras para Caracas (AICA), para dos barrios de Caracas, cada uno en un municipio distinto a Ojo de Agua. Que proponía ir sumando acciones para la construcción del Plan de Integración Metropolitana de Barrios de Caracas (PIMBC).

Contratado por el Instituto Metropolitano de la Alcaldía de Caracas, IMUTC en una de sus últimas actividades antes de su disolución irregular por parte del gobierno. (El alcalde fue elegido por mayoría y votación directa de los ciudadanos de la gran Caracas y no había finalizado su período de gobierno).

Con un equipo multidisciplinar con actores diversos y representantes, con la dirección y coordinación de María Isabel Espinoza, Ana Vargas (Trazando ciudad) y Elisa Silva (Enlace Arquitectura), avanzando en la metodología para la definición de la Unidades Funcionales.

La Unidad Funcional propone las prioridades en las actuaciones metropolitanas, así como coadyuvar en la formulación de proyectos que promuevan la equidad, la integración y la concertación social.

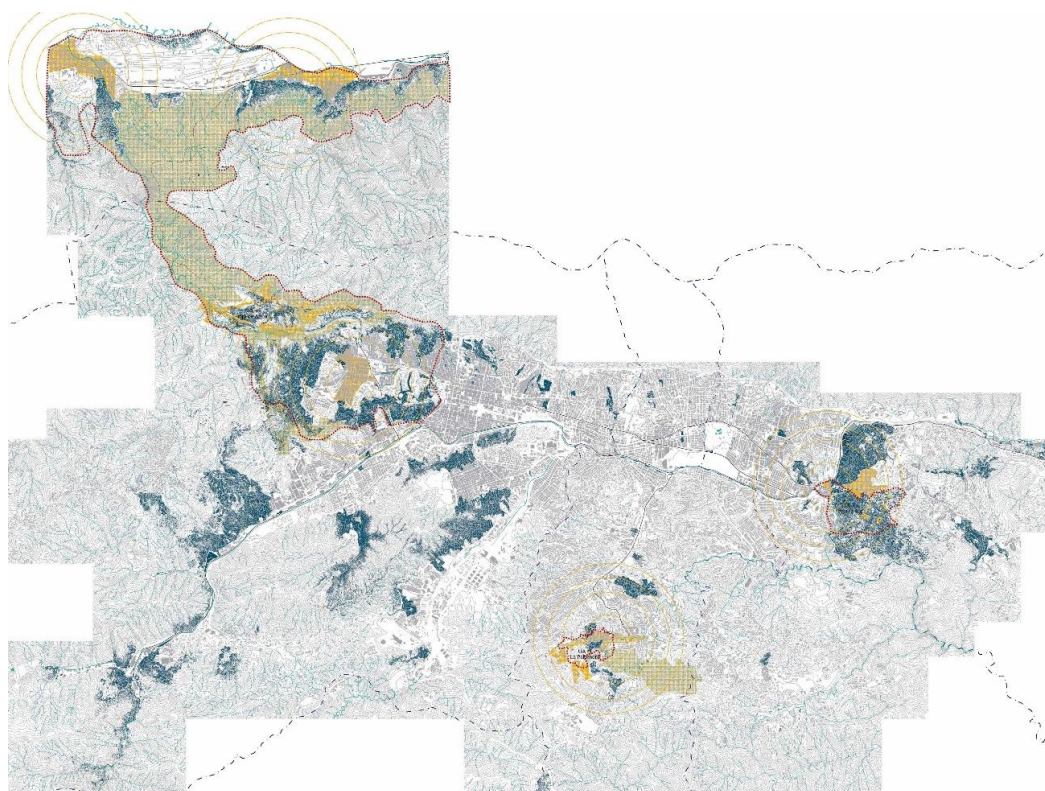


Fig 8 Taller AICA 2017 / Acciones Integradoras para Caracas (AICA) / Unidades funcionales 3 barrios: Ojo de Agua en el municipio Libertador, barrio La Palomera en el municipio Baruta y barrio Unión en Petare sur en el municipio Sucre en Caracas Elaboración propia.

2. Sobre la sostenibilidad social. Instrumentos de inclusión.

La sostenibilidad social en los asentamientos autoconstruidos se puede mirar en varias escalas: en la escala doméstica, la vivienda entendida como hábitat y la vivienda productiva por ejemplo, en la escala intermedia, ordenación del suelo tomando en cuenta el tejido social (manzanas de barrio), y en una escala mayor, en el desarrollo urbano y social que se deriva de la integración metropolitana eficiente y necesaria.

La sostenibilidad social, la hemos visto en estos tiempos de Covid. En los barrios de asentamientos, con los apoyos entre familias y vecinos. La red de comunidades que se han establecido por años es un capital social, la organización que se viene forjando por décadas es un recurso para poder formular cambios necesarios para sobrevivir en estos territorios. Capitalizar estas organizaciones en los procesos de transformación y de urbanización es un recurso inestimable.

“De beneficiarios a protagonistas.

En muchos países latinoamericanos las propias políticas públicas se han encargado de debilitar o eliminar la producción social de hábitat, al privilegiar el acceso individual de los hogares pobres a viviendas entregada por el Estado en calidad de beneficiarios. Ello no ha impedido que en las ciudades del sur del mundo se fortalezca cada vez más el protagonismo de los grupos más pobres en la consolidación de sus viviendas, barrios y ciudades. Para conquistar espacios de interlocución y negociación en un escenario urbano dominado por poderosos actores públicos y privados, se han organizado a nivel de barrio, ciudad y país, compensando en número lo que les hace falta en materia de recursos para lograr influencia. Financian, a partir de un sostenido ahorro comunitario, gran parte de las obras de mejoramiento en sus barrios, participan en el diseño de los proyectos, ejecutan directamente las obras y se hacen cargo del control financiero y técnico. La experiencia acumulada por estos grupos en materia de construcción de ciudad señala que ellos pueden ser protagonistas aún más eficaces y eficientes que los actores convencionales, en la tarea de construir ciudades más justas, inclusivas y sostenibles.” (Mac Donald, 2018:135)

“La alianza entre comunidades como procesos de formación de ciudadanía. Reivindicar el derecho a la ciudad. Ser muchos pobres, no es un problema, es la oportunidad; alianza vs. Masificación. Dice Joan Mac Donald en la ponencia Construir la ciudad y los barrios. ¿Para o con los habitantes?” (Espinoza 2018, Mac Donald, 2012:127)

“La revaloración de la importancia de la planificación urbana en las políticas internacionales de UN-HABITAT, propone la renovación de procesos de planificación y de contenidos. Parte de los retos del siglo XXI ante la necesidad de que los procesos de planificación estén vinculados a la sostenibilidad social, económica y ambiental. Es obligada la revisión de los modos de planeación que no han contribuido a la transformación y solución de problemas claves de la ciudad. Las debilidades de la gestión de los planes y programas urbanos, impone la necesidad de formular los criterios necesarios para una innovación del planeamiento urbano. Dice Petrella (2012), las nuevas formas de planeación no son suficientes, una vez establecidas, es clave hacer seguimiento y evaluación de los procesos de planificación urbana.” (Espinoza, 2018:128).



Fig 9 Caricaturas de Pedro León Zapata 1929-2015

3. Hacia un observatorio urbano a partir de instrumentos de gestión en el barrio.

3.1 Definir la hoja de ruta. El mapa posible para la deseada inclusión.

Las políticas públicas y los programas de mejora de hábitat en asentamientos autoconstruidos se han enfocado más en los problemas de segregación (de forma innovadora como los programas y proyectos en Medellín) en suelo público, y no han incidido en suelo privado (aún con todos los problemas legales y de tenencia). Considerando que casi el 70% del suelo es privado o de uso individual familiar, podemos prever que un instrumento de ordenación en el tejido urbano, como es la Manzana de Condominio que proponemos, puede repercutir y transformar la forma urbana de forma considerable y representar un avance en la definición de la figura político administrativa, de los barrios para formar parte de su municipio.

Los programas de mejora muchas veces van dirigidos a mejoras de la vivienda. Nosotros nos enfocamos en la escala intermedia urbana, el edificio barrial, la manzana, la cooperativa, la organización barrial, el suelo semi público y el suelo semi privado. Primeramente, es necesario definir el suelo, la diferenciación entre lo público y privado (y sus matices) a esta escala media, para la inclusión a los planes municipales. La ordenación de la trama urbana residencial (70%), repercute sobre el restante 30% (en el mejor caso) de suelo público; solo por dar un ejemplo la diferenciación y determinación entre lo público y privado: la definición de la manzana dota de legibilidad urbana al asentamiento, determina los tipos de movilidad y la continuidad entre las rutas, reduciendo los problemas que crea la indefinición de suelo actual.

Podríamos decir que la indefinición de suelo actual margina. Si buscamos una transformación del hábitat de los asentamientos, creemos que la ordenación del suelo con una visión urbana, social y legal, puede representar una transformación estructural de esa comunidad. Es necesario un cambio de paradigmas en cuanto a la propiedad, introduciendo modelos nuevos, la posibilidad de preservar valores de solidaridad que están presentes en la comunidad de asentamientos autoconstruidos, por ejemplo compartir el cuidado

de niños, guarderías vecinales, o cocinas colectivas, entre otras. Lo que no vemos en las urbanizaciones de vivienda en propiedad horizontal donde las personas apenas se reconocen como vecinos.

Como dijimos antes, después del Covid estas estructuras de valores tendrían que ser revisadas. Ventajas de la propiedad colectiva. Aquí la vulnerabilidad de estas comunidades por su cercanía, también puede leerse como fortaleza si se ordena y regula en dirección a la integración social. Son formas sociales a capitalizar por parte de los gobiernos locales con cooperación de los ciudadanos. Procesos educadores para todos los actores: la construcción de ciudadanía.



Fig 10 “El barrio es ciudad. Consideraciones, estrategias y líneas de acción para la transformación urbana de la ciudad auto construida. Caso de estudio: ‘Ojo de Agua’, Caracas”, elaboración propia Espinoza M.I. (2008)

3.2 Instrumentos de transformación / interpretando situaciones urbanas

Proponemos la revisión del rol de los distintos actores en este trabajo de gestión urbana para construir procesos cooperativos donde todos seamos visibles. Sin duda es necesaria la cooperación para visibilizar los que no lo son. La red social y lo plenario, la participación vs la cooperación asegura esta inclusión. Visibilizar la minoría puede cambiar a la mayoría, dice Itziar Gonzales 2020⁴.

La manzana de condominio (MC) + la manzana municipal (MM) + la unidad funcional (UF) son los instrumentos propuestos que se elaboran desde la cooperación de todos los actores.

Creemos que con la ordenación del suelo en Manzanas de Condominio, observaremos la repercusión urbana de esta transformación, las ordenanzas en MC, con regulaciones, de uso de suelo, variables urbanas, definición de una nueva movilidad y accesibilidad en el barrio. Se articularan los procesos de regularización de tenencia de suelo con la sostenibilidad de la urbanización a cargo de la municipalidad y sus ciudadanos.

Para validar los instrumentos que comentamos, (MC y UF) estableceremos cuales son los determinantes urbanos de calidad de vida, cualitativos y cuantitativos, como el grado de organización familiar o vecinal en cuanto actividades compartidas, tipos de empleos, accesibilidad a escuelas y a otros equipamientos de cercanía. También tipos de transporte público, o servicios técnicos de infraestructura fuera y dentro de las manzanas. Confirmaremos la definición del suelo público para la sostenibilidad económica del barrio.

Podemos decir aunque parezca obvio, que la falta de ordenación no solo produce degradación sino que complica la urbanización o mejoras de hábitat en barrios de asentamientos autoconstruidos extendidos y conurbados, y todavía más se dificulta a medida que el barrio se consolida en el tiempo.

3.3 Observatorio posible, ¿qué indicadores?

Proponemos iniciar un observatorio para analizar los impactos urbanos en dos escalas, la primera la escala intermedia (la Manzana de condominio y la Manzana municipal) y la segunda, la escala metropolitana (la Unidad funcional) y como repercuten en la calidad de vida del barrio. La idea es generar indicadores de calidad de vida para cada barrio.

Es necesario revisar los indicadores de calidad de vida que son distintas de la ciudad formal, tales como la accesibilidad, la movilidad, la salud, inventariarlas y estudiarlas. Poder dar respuesta a la multi-demanda social. Mirar que indicadores nos sirven para validar los instrumentos propuestos e impulsar la creación de nuevos instrumentos urbanos para la deseada incorporación a la ciudad.

La idea es facilitar información para el desarrollo de políticas urbanas que respondan a los barrios autoproductos. Capitalizando valores de la comunidad y frenando los procesos inherentes de degradación en el crecimiento urbano sin la debida regulación y solución. Un proceso de sostenibilidad derivado de la solidaridad social.

Insistimos en la pregunta, ¿qué es la calidad de vida en los barrios autoconstruidos? ¿Cómo se usa la vivienda en los *asentamientos*? (para crear empleo, para alquilar, para trabajar), la vivienda es más que vivienda, en los *barrios autoconstruidos*, la vivienda es un espacio para vivir con todo su sentido real, se emplea para trabajo, para renta por alquiler de habitaciones, es llave de intercambio. Las formas de uso de la vivienda nos daría pautas para la regulación real y adaptadas a estas viviendas extendidas (vivienda +hábitat). Claro está evitando las perversiones del mercado inmobiliario, legal e ilegal.

4. A manera de conclusión / Tool box y una hoja de ruta para una ciudad diversa e inclusiva

Como comentamos al inicio en la introducción, en este artículo, hemos resumido los temas investigativos de trabajo abordados años anteriores. Hemos esbozando temas de gestión posible para así ahondar y continuar las indagaciones hasta ahora alcanzadas en este campo. El objetivo es hacer visible lo emprendido con la finalidad de traspasar o transmitir el conocimiento para su uso o replica en otros barrios nacionales o Latinoamericanos.

Este es un trabajo en proceso continuo a manera de trabajo de campo. Tenemos certezas, un camino a seguir, preguntas a responder, revisión de los instrumentos diseñados y otros por crear. Aquí esbozamos un posible camino listando, a manera de conclusión, que apunta hacia una visión de ciudad inclusiva y diversa.

Una <hoja de ruta> como convenio de integración barrio-ciudad /tool box (caja de herramientas), a manera de instrumento de planificación y de gestión de las transformaciones urbanas para la incorporación de asentamientos autoconstruidos a la ciudad, basado en el caso de estudio Ojo de Agua, Municipio Libertador y en los dos ejemplos más recientes en otros dos municipios de la Caracas metropolitana. Incorporando otros casos análogos de estudio en ciudades de Latinoamérica.

La propuesta se estructuraría en dos ejes: organizar y sistematizar la información de los PHFB y de los talleres AICA (MC, MM y UF) para su validación como instrumentos de planeamiento y gestión urbana dirigidos a la inclusión.

Pretendemos elaborar el *convenio (manual técnico-urbano)* y una *<hoja de ruta>*.

3 pasos a seguir:

1_ Cuadernos de proyectos de habitabilidad/ como inventario de demandas de <ciudad>.

A partir de la organización y sistematización de la información (PHFB y Talleres AICA) en forma de determinantes urbanos e indicadores (para el traspaso de conocimiento).

2_Bitácora/Programa-routing flexible/ para la inclusión del barrio a la ciudad.

Conformar un sistema de cooperación metodológica entre el equipo técnico, agentes del barrio y las instituciones locales, para sistematizar la experiencia y determinar la información a transferir para elaborar el convenio (manual técnico urbano, punto 3).

3 Convenio barrio-ciudadanos / municipio. <hoja de ruta a seguir> / construyendo la ordenación del barrio para su inclusión.

Manual técnico-legal para el uso de los instrumentos que contenga entre otros la implementación para la ordenación del suelo en Manzanas de Condominio y la metodología para la definición de la Unidad Metropolitana Funcional. Un mapa posible de actuación para la incorporación del barrio, un proyecto de proyectos, gradual y concertado, proponiendo un marco legal para validar el instrumento, que le permita a la comunidad cooperar y ser parte de las gestiones municipales y metropolitanas para la inclusión.

La idea es aportar el trabajo realizado hasta ahora, en conjunto con la comunidad de Tacagua- Ojo de Agua, para abrir camino para el desarrollo de políticas urbanas que respondan a la necesidad de los barrios autoproducidos - para incluir el barrio al proyecto de ciudad - tomando buenas formas urbanas - capitalizando valores de la comunidad- incorporando a las instituciones (ausente en los procesos iniciales). Sumaremos soluciones para evitar los procesos inherentes de degradación del crecimiento urbano sin planificación, buscando un proceso de sostenibilidad derivado de la solidaridad social en la creación e implementación de los instrumentos para una ciudad diversa e inclusiva.



Fig 11 “El barrio es ciudad” Consideraciones, estrategias y líneas de acción para la transformación urbana de la ciudad autoconstruida. Caso de estudio: Ojo de Agua, Caracas. UPC Barcelona España Feb 2008. Fotografía: Caracas Cenital coedición Chevron Texaco y la Fundación. (2004).

¹ El Programa 2 de las políticas de viviendas de entonces, es el programa que proponía los PHFB. El programa denomina a los barrios «Unidad de Planificación Física» (UPF). El PHFB abarcaba un amplio análisis interdisciplinario y propuestas a escalas distintas, desde el plan maestro para urbanizar hasta el proyecto de un primer frente de obra, que según el contrato se obligaba a realizar en paralelo a los planes urbanos.

² Zaida Muxi en ponencia en el marco del Master en Desarrollo Urbano y Territorial. Gestión y transformación de las ciudades, edición 2020.

³ Felipe Delmont en el artículo, El arrollo versus el desarrollo en Una mirada propositiva sobre la ciudad latinoamericana. Debates para los temas claves para su regeneración. 2018

⁴ Itziar González en ponencia en el marco del Master en Desarrollo Urbano y Territorial. Gestión y transformación de las ciudades, edición 2020.

5. Bibliografía

Espinoza Marturet M. I., Salazar Ferro J. 2018. *Una mirada propositiva sobre la ciudad latinoamericana. Debates para los temas claves para su regeneración*. Barcelona: Arts Gràfiques Bobalà.

Espinoza Marturet M.I. (2008): *El barrio es ciudad. Consideraciones, estrategias y líneas de acción para la transformación urbana de la ciudad auto construida. Caso de estudio: Ojo de Agua, Caracas*.

<https://mdut.duot.upc.edu/es/content/el-barrio-es-ciudad-consideraciones-estrategias-y-l%C3%ADneas-de-acci%C3%B3n-para-la-transformaci%C3%B3n>

Fernandez, E. 2011. *Informe sobre Enfoque en Políticas de Suelo. Regularización de Asentamientos Informales en América latina*, Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. <https://www.lincolnst.edu/publications/policy-focus-reports/regularization-informal-settlements-latin-america>

Bilografía referencial

Barrios, S (2002) *La Caracas metropolitana de la ciudad compacta a la metrópolis de metrópolis*. Actas del seminario internacional, Barcelona 4, 5 y 6 de junio de 2002. El desafío de las áreas metropolitanas en un mundo globalizado. Una mirada a Europa y a América Latina. Institut d'Estudis Territorials. pp. 121-138

Muxi M. 2020. *Ponencia en el marco del Master en Desarrollo Urbano y Territorial. Gestión y transformación de las ciudades*, Barcelona, 2020.

Gonzalez I. 2020. *Ponencia en el marco del Master en Desarrollo Urbano y Territorial. Gestión y transformación de las ciudades*, Barcelona, 2020.

Mac Donald J. 2014. *Ponencia Construir la ciudad y los barrios. ¿Para o con los habitantes? en el marco del Master en Desarrollo Urbano y Territorial. Gestión y transformación de las ciudades*, Barcelona, 2014.

Petrella L. 2012. *Ponencia en el marco del Master en Desarrollo Urbano y Territorial. Gestión y transformación de las ciudades*, Barcelona, 2012.

Franca E. 2014, Ponencia *Integrando la ciudad formal a la informal. Urbanización de Favelas*. Libro de Actas 446-451. Congreso Internacional de Vivienda Colectiva y Sostenible, Barcelona 2014.

Llop Torné, J.M. (2019). *Plan Base – Urbanismo inclusivo: Derecho al plan como base del derecho a la ciudad*. Revista Virtual Planur-e .

Cilento Sarli, A. (2004). Urbanismo: la habilitación física de zonas de barrios. Antecedentes, políticas y actuaciones. *Revista Urbana*, No 35, artículo editado por el Instituto de urbanismo de la facultad de arquitectura y urbanismo, Universidad Central de Venezuela y el Instituto de investigaciones de la facultad de arquitectura de la Universidad del Zulia.(Caracas), 13- 22.

FPECM, Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana 1999. (2001). Gobernabilidad de Caracas. Propositiones a la Asamblea Nacional Constituyente. Documento Preliminar. Caracas. *Revista Urbana*, No 29, (Caracas), 69-89.

Marcano, F. (2004). La otra ciudad. *Revista Urbana*, No 35, reflexiones, editado por el Instituto de urbanismo de la facultad de arquitectura y urbanismo, Universidad Central de Venezuela y el Instituto de investigaciones de la facultad de arquitectura de la Universidad del Zulia.

Vallmitjana, M. (1997) "Plan de Desarrollo Urbano Local y Planes Parroquiales de Ordenamiento Urbano. Un diálogo necesario. Caso: Municipio Libertador". *Revista Urbana*, No 20, editado por el Instituto de urbanismo de la facultad de arquitectura y urbanismo, Universidad Central de Venezuela y el Instituto de investigaciones de la facultad de arquitectura de la Universidad del Zulia. (Caracas), 9- 33.

Espinoza Marturet, M. I. y Loaiza Ojeda, A. 2001. Proyecto de habilitación física de barrio Tacagua, UDU 1.4s en Ojo de Agua UPF 1, Caracas.

<https://steemit.com/spanish/@xs07/mi-experiencia-en-un-edificio-abandonado-torre-de-david-parte-1>